

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014 - 2015. W uzasadnionych przypadkach, badaniami kontrolnymi zostały objęte zdarzenia wcześniejsze oraz późniejsze, mające bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Zdzisław Kałamaga, upoważnienie do kontroli nr 99286 z dnia 12 lutego 2016 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd gminy w Pawłowie, Pawłów 56, 27-225 Pawłów (dalej: Urząd Gminy lub UG).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Wojtas - Wójt Gminy Pawłów, od 2 grudnia 2014 r. Ignacy Gierada - Wójt Gminy Pawłów, od 12 lipca 1994 r. do 1 grudnia 2014 r. (Dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Realizacja zadania własnego wynikającego z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ² oraz art. 2 ust. 1 i art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych ³ , w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarza komunalnego była nieprawidłowa. W wyniku kontroli ustalono, że organy gminy Pawłów nie wykonywały ustawowo nałożonych obowiązków w zakresie zarządzania cmentarzem komunalnym w miejscowości Radkowice Kolonia.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Organy gminy od wielu lat nie uregulowały spraw organizacyjno-prawnych związanych z zarządzaniem cmentarzem komunalnym w miejscowości Radkowice Kolonia. W wyniku kontroli stwierdzono, że przyczyną tego stanu są wieloletnie zaniedbania dotyczące obszaru będącego przedmiotem kontroli. Dotyczą one przede wszystkim: <ul style="list-style-type: none">- nieuregulowania stanu prawnego nieruchomości, na której położony jest cmentarz,- nieuregulowania zasad zarządzania i administrowania terenem cmentarza oraz zasad rozliczeń za realizację tych czynności,- niezawarcia umowy z podmiotem, który jest faktycznym zarządcą cmentarza, a tym samym nieokreślenia praw i obowiązków zarówno organu gminy, jak i osoby fizycznej, której nieformalnie powierzono realizację zadania,- nieustalenia zasad i trybu korzystania z cmentarza, stosownie do wymogów określonych przepisem art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym,- nieustalenia stawek opłat cmentarnych stanowiących dochód gminy. Jednocześnie należy podkreślić, że stan sanitarny i techniczny cmentarza był prawidłowy.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 2126

Dopiero podczas kontroli NIK Wójt podjął działania naprawcze zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza

Opis stanu faktycznego

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy w Pawłowie⁴ obowiązki związane z *prowadzeniem spraw związanych z funkcjonowaniem cmentarza komunalnego (z chwilą uregulowania statusu prawnego) w tym wymaganej przepisami dokumentacji cmentarza (§ 36 pkt 29)* powierzone zostały Referatowi Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Planowania Przestrzennego Urzędu (dalej: Referat). Poprzednio, na podstawie Regulaminu Organizacyjnego z 2009 r. obowiązującego do 31 marca 2015 r., *prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem cmentarza komunalnego w tym wymaganej przepisami dokumentacji cmentarza* realizował Referat Inwestycji i Gospodarki Komunalnej (§ 25 pkt 32).

(Dowód: akta kontroli str. 20, 42)

W notatce służbowej z 2 lipca 2015 r. sporządzonej na okoliczność przejęcia obowiązków prowadzenia spraw związanych z zarządzaniem nieruchomością zlokalizowaną na działce oznaczonej w ewidencji gruntów nr 130 w miejscowości Radkowice Kolonia, będącej w zarządzie Gminy Pawłów zapisano m.in., że *ww. działka nie posiada uregulowanego stanu własności, przez co nie jest uregulowany podstawowy warunek samoistnego posiadania nieruchomości*. Ponadto napisano, że *w celu prowadzenia czynności formalnych wynikających z ustawy (...) o cmentarzach i chowaniu zmarłych (...) konieczne jest uregulowanie stanu prawnego w taki sposób, aby działka nr 130 (...) była własnością tego, kto nią faktycznie włada*.

Ww. notatka została podpisana przez geodetę gminnego, radcę prawnego, kierownika Referatu i inspektora ds. inwestycji i gospodarki komunalnej.

(Dowód: akta kontroli str. 54)

Wójt Gminy wyjaśnił, że *właścicielem działki nr 130 w miejscowości Radkowice Kolonia na której zlokalizowany jest cmentarz, pod nazwą komunalny, jest Skarb Państwa. Działka ta została nabyta na potrzeby tworzonej w latach 60 XX wieku Parafii Radkowice. Gmina Pawłów na początku lat 90 XX wieku próbowała uregulować zarządzanie przedmiotowym cmentarzem, lecz próby te przez ówczesne władze zostały zaniechane. Urząd gminy, pod koniec roku 2015 przystąpił do uregulowania stanu posiadania przedmiotowej nieruchomości lecz do dnia kontroli Gmina Pawłów nie jest właścicielem działki na której zlokalizowany jest cmentarz (...). Staraniem Urzędu Gminy został odszukany w Archiwum Państwowym w Kielcach plan nieruchomości z 1948 r., obejmujący między innymi teren obecnego cmentarza. W ustnych rozmowach ze Starostwem Powiatowym w Starachowicach ustalono, że starostwo zajmie się sprostowaniem działu I księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości cmentarza, ponieważ do chwili obecnej formalnym właścicielem wpisanym w księdze wieczystej jest Skarb Państwa. Po sprostowaniu działu I ww. księgi gmina niezwłocznie wystąpi do Wojewody o komunalizację działki cmentarza na rzecz gminy*.

Ponadto, Wójt poinformował że *cmentarz utworzony został w latach 1968-1970 przez ówczesne Prezydium Państwowej⁵ Rady Narodowej w Starachowicach na podstawie Uchwały z 1967 r., co wynika z aktu notarialnego nabycia działki. Urząd Gminy w Pawłowie nie posiada dokumentów, czy utworzenie cmentarza było poprzedzone zgodą właściwego organu inspekcji sanitarnej*.

Wójt oświadczył również, że: *cmentarz jest prowadzony dla gminy Pawłów, na terenie cmentarza są dokonywane pojedyncze pochówki zmarłych mieszkających w innych gminach, Urząd Gminy (...) nie prowadził analizy stopnia wykorzystania cmentarza,*

⁴ Regulamin Organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Wójta Gminy Pawłów nr 18/2005 z dnia 1 kwietnia 2015 r.

⁵ Chodzi o Powiatową Radę Narodową

w ostatnim czasie nie nastąpiło rozszerzenie granic cmentarza a obiekt jest zorganizowany w granicach takich jakich był utworzony pod koniec lat 60 XX wieku. Gmina nie posiada Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla miejscowości Radkowiec Kolonia a Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego terenu działki 130 (...) ma oznaczenie ZC-tereny cmentarzy wraz ze strefami ochronnymi (50 m i 150 m).

(Dowód: akta kontroli str. 63-64, 66-67)

Wójt wyjaśnił, że komunalizacja działki nr 130 (...) nie została do tej pory przeprowadzona. W ewidencji gruntów z 1969 r. działka wpisana była na Urząd Gminy w Pawłowie. Sprawą komunalizacji ww. działki Urząd (...) zajął się pod koniec 2015 r., po odszukaniu księgi wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości, gdy okazało się, że działka stanowi własność Skarbu Państwa. W chwili obecnej Starostwo Powiatowe w Starachowicach zajmuje się sprostowaniem działu I księgi wieczystej nr K11H/00003095/6 prowadzonej dla nieruchomości cmentarza, gdzie formalnym właścicielem wpisanym w księdze wieczystej jest Skarb Państwa. Po sprostowaniu działu I ww. księgi gmina niezwłocznie wystąpi do Wojewody Świętokrzyskiego o komunalizację działki cmentarza na rzecz Gminy Pawłów.

(Dowód: akta kontroli str. 184)

W Karcie praw i obowiązków Kierownika Referatu [...] ⁶ podpisanej przez ww. 24 czerwca 2015 r. nie zapisano żadnych obowiązków związanych z zarządzaniem cmentarzem. Kartę podpisał z up. Wójta Sekretarz Gminy [...] ⁷. Wójt nie zatwierdził ww. Karty.

(Dowód: akta kontroli str. 55-56)

W karcie praw i obowiązków [...] ⁸, podpisanej przez ww. 29 czerwca 2015 r, zatrudnionego na stanowisku ds. gospodarki komunalnej i podlegającego Kierownikowi Referatu zapisano: prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem cmentarza komunalnego (z chwilą uregulowania statusu prawnego) w tym wymaganej przepisami dokumentacji cmentarza. Kartę podpisał z up. Wójta Sekretarz Gminy [...] ⁹. Wójt nie zatwierdził ww. Karty.

(Dowód: akta kontroli str. 57-58)

Wg informacji z rejestru gruntów miejscowości Radkowiec Kolonia, jednostka ewidencyjna 261104_Pawłów, obręb Nr 0021 działka nr 130 o powierzchni 0,9700 ha na której funkcjonuje cmentarz, opisana jest jako teren rekreacyjno-wypoczynkowy we władaniu Urzędu Gminy w Pawłowie. Rubryka przeznaczona na numer księgi wieczystej pozostała niewypełniona

(Dowód: akta kontroli str. 59)

Wójt wyjaśnił, że informacja z rejestru gruntów zawiera błędny wpis użytku gruntowego – teren cmentarza widnieje jako (Bz) teren rekreacyjno-wypoczynkowy a powinno być wpisane (Bi) – inne tereny zabudowane. Oznaczenie to zostało wprowadzone w wydziale geodezji w Starostwie Powiatowym w Starachowicach. Obecnie Starostwo zajmuje się zmianą oznaczenia w ewidencji gruntów z (Bz) na (Bi).

(Dowód: akta kontroli str. 183)

Wójt poinformował ponadto, że podstawą opodatkowania nieruchomości jest aktualny wypis z rejestru gruntów i oznaczenie jakie się w nim znajduje. Ww. nieruchomość, na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych zwolniona jest z podatku (...).

⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

(Dowód: akta kontroli str. 183)

W informacji-wykaz podmiotów i skorowidz działek ewidencyjnych status ww. działki określono jako *nieustalony*, a mapa nie zawiera żadnych informacji, poza jej numerem.

(Dowód: akta kontroli str. 60-61)

Kontrolującemu przedstawiono Uchwałę Nr XVIII(59)92 Rady Gminy w Pawłowie z dnia 8 lutego 1992 r. w sprawie ustalenia cen na niektóre usługi cmentarne w której zapisano m.in., że *opłaty za miejsca grzebalne pobierane są przez zarząd cmentarza i podlegają zaliczeniu na poczet kosztów utrzymania i konserwacji cmentarza*. Ustalono opłaty¹⁰ za *miejsce grzebalne (grób)* w następujących wysokościach:

- bez prawa zabudowy: grób pojedynczy - 100.000 zł, grób dwuosobowy - 200.000 zł, grób dziecięcy – 50.000 zł,

- z prawem zabudowy: grób pojedynczy – 200.000 zł, grób dwuosobowy – 300.000 zł, grób dziecięcy – 100.000 zł, grób rodzinny – 500.000 zł

(Dowód: akta kontroli str. 62)

Wójt wyjaśnił, że *latach późniejszych¹¹ nie były podejmowane (...) uchwały dotyczące opłat za miejsca grzebalne (...) w związku z powyższym uchwała jest obowiązująca*.

(Dowód: akta kontroli str. 183)

W Urzędzie zgromadzona była dokumentacja dotycząca zarządzania i utrzymania cmentarza, która obejmowała: - *Protokół z przekazania - przejęcia ewidencji zmarłych z lat 1985-1988 pochowanych na cmentarzu grzebalnym w Radkowicach z 13 marca 1989 r.* w którym jest napisane, że *Na podstawie wniosku Naczelnika Gminy w Pawłowie , znak (...) ¹² w sprawie przejęcia w zarząd i administrację Urzędu Gminy w Pawłowie cmentarza grzebalnego w Radkowicach w dniu dzisiejszym dokonano przekazania - przyjęcia ewidencji zmarłych pochowanych na przedmiotowym cmentarzu*. W dalszej części podano liczbę zmarłych i karty zgonów odrębnie za lata 1985-1988. Protokół został podpisany ze strony przekazującego przez dyrektora i kierownika Zakładu Pogrzebowego, a ze strony przejmującego przez inspektora ds. budownictwa Urzędu Gminy w Pawłowie.

(Dowód: akta kontroli str. 73)

Biorąc pod uwagę zapisy w ww. protokole Wójt wyjaśnił, że *nie posiada informacji, kto stanowił lub stanowi zarząd cmentarza*. Oświadczył ponadto, że *po skomunalizowaniu cmentarza zostanie formalnie przeprowadzony wybór zarządcy cmentarza zgodnie z obowiązującymi przepisami*.

(Dowód: akta kontroli str. 183)

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji cmentarnej, Gmina nie prowadziła ksiąg cmentarnych, tj. księgi wieczystej osób pochowanych na cmentarzu w układzie rocznikowym, księgi grobów oraz alfabetycznego spisu osób pochowanych na cmentarzu, co było niezgodne wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów¹³.

Wójt wyjaśnił, że *Urząd (...) nie posiada ewidencji zmarłych z lat 1985-1988 (...)*. *Przekazane: (ww. protokołem) liczba zmarłych i karty zgonów nie zachowały się w dokumentacji archiwalnej przechowywanej w Urzędzie Gminy (...)*. *Na potrzeby ewidencji zostanie przeprowadzona inwentaryzacja cmentarza*. *Ewidencja zmarłych w chwili obecnej prowadzona jest jedynie przez proboszcza Parafii Radkowiec w postaci parafialnej księgi zgonów, z kolei Pan [...] ¹⁴ w postaci kwestionariusza przychodowego prowadzi ewidencję przygotowanych miejsc grzebalnych*. *Urząd nie posiada w swojej dokumentacji ewidencji zmarłych za lata 2014-2015*. *W roku 2016, po uregulowaniu stanu własności zostaną wszczęte czynności związane z odtworzeniem ewidencji zmarłych z lat poprzednich w tym z lat 2014-2015*.

(Dowód: akta kontroli str. 183-184)

¹⁰ Podane opłaty są podane w wielkościach przed denominacją złotego.

¹¹ Po 1992 r.

¹² Kserokopia nieczytelna

¹³ Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.

¹⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

W sprawie zarządzania cmentarzem Wójt Gminy Pawłów wyjaśnił, że zarządcą cmentarza z ramienia parafii jest [...]15. zam. [...]16 a w zasobach archiwalnych gminy brak jest informacji kto, kiedy i na jakiej podstawie dokonał jego wyboru. Gmina nie posiada umowy z zarządcą cmentarza oraz nie posiada informacji na jakiej podstawie został wyłoniony zarządcą cmentarza. Urząd (...) nie posiada regulaminu cmentarza, dokument taki zostanie utworzony, jeżeli gmina będzie właścicielem działki, na której zlokalizowany jest przedmiotowy cmentarz. Gmina nie posiada informacji dotyczących ustalenia zasad pochówku osób bezdomnych, ponieważ brak jest takich osób na terenie gminy. Pochówkiem osób samotnych (...) zajmuje się Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pawłowie.

(Dowód: akta kontroli str. 63-64, 66-67)

[...]17 w złożonym oświadczeniu poinformował, że jest zarządcą cmentarza w Radkowicach od 2 kwietnia 2006 r., a obowiązki te przejął po Panu [...]18 Tę funkcję powierzył mu ówczesny Wójt Ignacy Gierada. Nie posiadam - wyjaśnił ww.- spisanej umowy na pełnienie funkcji zarządcy (...). Cmentarz nie posiada regulaminu, zasad dokonywania pochówków itp. uregulowań.

(Dowód: akta kontroli str. 65)

Wójt wyjaśnił, że Urząd (...) nie prowadził procedury wyłonienia zarządcy cmentarza, ponieważ przedmiotowa nieruchomość nie jest własnością Gminy Pawłów. Obecny (zarządca) przejął te obowiązki po Panu [...]19 w roku 2006 i został zaakceptowany przez ówczesnego wójta (...) w porozumieniu z ówczesnym proboszczem. W Urzędzie (...) brak jest stosownego protokołu z ustanowienia Pana [...]20 zarządcą cmentarza. W momencie przejścia na własność Gminy działki na której zlokalizowany jest cmentarz zostanie uruchomiona procedura wyboru zarządcy. (...) Po uregulowaniu własności (...) zarządzanie i utrzymanie cmentarza powierzone zostanie zarządcy zewnętrznemu.

(Dowód: akta kontroli str.184)

Kontrolujący zwrócił się do byłego Wójta Gminy Pawłów Ignacego Gierady o wyjaśnienia, zadając takie same pytania jak obecnie pełniącemu funkcję Wójta Markowi Wojtasowi. Wyjaśnienia Ignacego Gierady były identyczne jak Marka Wojtasa.

(Dowód: akta kontroli str. 63-64, 66-67, 69-72)

Wg. oświadczenia [...]21 wszystkie dokumenty (dotyczące cmentarza komunalnego) w których posiadaniu jest Gmina Pawłów na dzień 25.02.2016 r. zostały udostępnione kontrolującemu.

(Dowód: akta kontroli str. 68)

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny cmentarza komunalnego wykazały prawidłowy stan sanitarno-techniczny cmentarza. Ogrodzenie terenu cmentarza zostało wykonane z trwałego materiału (mur kamienny), a jego wysokość była wyższa niż 1,5 m. Ogrodzenie było w dobrym stanie technicznym, kompletne i zgodne z wymogami art. 5 ust. 1 ustawy oraz § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków22. Teren

¹⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

¹⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresu zamieszkania. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

¹⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

¹⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

¹⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

²⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

²¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

²² Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284.

cmentarza i wokół niego wyposażony był w asfaltową drogę dojazdową o szerokości ok. 2,5 m służącą również pieszym. Miejsca postojowe dla kilku samochodów tuż przed bramą wejściową posiadały nawierzchnię utwardzoną. Na terenie cmentarza wytyczono aleję biegnącą przez środek wykonaną z kostki brukowej. Po obu jej stronach znajdowały się uporządkowane w rzędach miejsca grzebalne z możliwością bezpiecznego dojścia do grobów alejkami trawiastymi. Wg oceny kontrolującego istniejące groby zajmowały ok. 40% powierzchni cmentarza. Na środku cmentarza umieszczono utwardzony kostką brukową plac z ołtarzem polowym i krzyżem wykorzystywany do ceremonii pogrzebowych. Drogi i ciągi pieszo-jezdne dostosowane były do potrzeb osób niepełnosprawnych, a ich stan techniczny nie budził zastrzeżeń. Nie były uszkodzone przez korzenie drzew i nie leżały na nich połamane elementy drzewostanu. Cmentarz był wyposażony w kontenery na odpady, a stan ich wypełnienia świadczył o tym, że odpady odbierane były na bieżąco.

Na terenie cmentarza nie było domu przedpogrzebowego ani kostnicy, podczas gdy art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wskazuje, że *na każdym cmentarzu powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica, które służą:*

- 1) *do składania ciał osób zmarłych do czasu ich pochowania;*
- 2) *do wykonywania oględzin zwłok ludzkich dla celów sądowo-lekarskich, sanitarnych oraz policyjnych;*
- 3) *do wykonywania innych czynności związanych z chowaniem zwłok.*

(Dowód: akta kontroli str. 175-176)

W trakcie kontroli Wójt Gminy wydał Zarządzenie nr 16/16 z dnia 29 lutego 2016 r. *w sprawie powołania komisji ds. uregulowania sytuacji prawnej cmentarza komunalnego w Radkowicach, której zadaniem jest także dostosowanie cmentarza do warunków określonych w rozporządzeniu ministra infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków oraz dostosowanie dokumentacji do rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów.*

(Dowód: akta kontroli str. 177)

Wójt wyjaśnił, że *ww. zarządzenie nie było poprzedzone uchwałą Rady Gminy w Pawłowie, a z chwilą uregulowania sytuacji prawnej nieruchomości zostaną podjęte stosowne uchwały w myśl rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. (...). Zostanie również sporządzona dokumentacja cmentarza dostosowana do rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. (...).*

(Dowód: akta kontroli str. 184-185)

Ustalone
nieprawidłowość
i

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Cmentarz nie posiada uregulowanego stanu prawnego i nie jest własnością Gminy Pawłów;
2. Gmina powierzyła zarządzanie cmentarzem podmiotowi prywatnemu bez przeprowadzenia postępowania przetargowego, co było niezgodne z obowiązującymi od 1994 r. przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.²³
3. Gmina nie sprawowała nadzoru nad zarządzaniem cmentarzem.
4. Gmina nie zarządza cmentarzem i nie zajmuje się jego prowadzeniem i utrzymaniem, co jest niezgodne z art. 2 ust 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych²⁴.
5. Organy gminy nie wywiązały się z obowiązku podjęcia uchwały wymaganej przepisami art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.
6. W gminie nie opracowano regulaminu cmentarza, co jest niezgodne z art. 40 ust 1 oraz ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym²⁵
7. W gminie nie ustalono zasad dotyczących pochówku osób, w szczególności bezdomnych, wymaganej przepisami art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach

²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164

²⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1515

i chowaniu zmarłych oraz art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.²⁶

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

Na cmentarzu nie utworzono domu przedpogrzebowego ani kostnicy, co jest niezgodne z art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

2. Ustalanie i rozliczanie z budżetem gminy opłat za groby oraz prawidłowość dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarzy komunalnych

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy wyjaśnił, że w budżecie gminy Pawłów za lata 2014-2016 nie planowano wpływów opłat za groby. W każdym roku wpływy te były jako ponadplanowe dochody: w roku 2014 - 222,22 zł, w roku 2015 - 398,15 zł. (...) Były natomiast planowane wydatki na utrzymanie cmentarza: w 2014 r. plan po zmianach wynosił 7.000 zł, wykonanie 5.891,50 zł, w roku 2015 po zmianach 9.800 zł, wykonanie 7.978,50 zł, w 2016 r. plan 10.000 zł. Wydatki budżetowe wpisane zostały w budżecie gminy. Wójt poinformował również, że zarządca ustala terminy oraz wysokość opłaty za miejsce grzebalne jaką odprowadza na konto gminy za miniony rok kalendarzowy a opłaty za świadczenie poszczególnych usług cmentarnych ustala zarządca cmentarza.

(Dowód: akta kontroli str. 64, 66-67)

Wójt wyjaśnił, że dochody te nie były planowane, ponieważ rozliczenie następowało na koniec roku kalendarzowego, w związku z czym nie da się przewidzieć i zaplanować kwoty za udostępnione miejsce grzebalne. Wydatki (...) były planowane (...) na podstawie poniesionych wydatków w roku poprzednim i obejmowały koszty wywozu odpadów.

(Dowód: akta kontroli str. 185)

Pan [...] w złożonym oświadczeniu poinformował, że procedurą pochówku zajmuje się zakład pogrzebowy (...). Ja jako zarządca przygotowuję miejsca grzebalne. Kwotę jaka pobieram z przygotowanie miejsca podwójnego to 30 zł a pojedynczego 20 zł. pieniądze za wykonaną usługę pochówku przyjmuje obsługujący zakład pogrzebowy. Pieniądze wpłacane na rachunek gminy odprowadzam na podstawie prowadzonego kwitariusza przychodowego za udostępnione miejsce grzebalne na cmentarzu.

Ww. poinformował również, że (...) wykonuje coroczne koszenie oraz uprzążanie traw między grobami i na placu cmentarza a gmina zajmuje się wywożeniem śmieci z terenu cmentarza. Gmina wykonała również częściowe utwardzenie placu w postaci chodnika.

(Dowód: akta kontroli str. 65)

Pan [...] dokonywał raz w roku wpłat na rachunek bieżący gminy określanych w wyciągu bankowym jako rozliczenie za groby. Ww., 30 grudnia 2014r. wpłacił 240 zł, a 29 grudnia 2015 r. - 430 zł. W latach poprzednich (od 2009 r. do 2013 r.) opłaty wynosiły odpowiednio: 230 zł, 150 zł, 290 zł, 320 zł, 330 zł. i były księgowane w dziale 710 - działalność usługowa, rozdział 71035 - cmentarze, § 0490 - wpływy z innych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego.

(Dowód: akta kontroli str. 74-81)

Wójt wyjaśnił, że nie posiada informacji, na jakiej podstawie zostały ustalone zasady rozliczenia zarządcy cmentarza z gminą, a w archiwum (...) brak jest stosownych dokumentów.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

²⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

²⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej

(Dowód: akta kontroli str. 185)

Skarbnik gminy wyjaśniła, że *na etapie projektowania a później uchwalenia budżetu na dany rok budżetowy, nie miała informacji o możliwej do osiągnięcia opłaty za groby. Rozliczenia opłat dokonywano pod koniec roku i dlatego dochody z tego tytułu występują tylko po stronie wykonania. W budżecie po stronie dochodów mogą występować dochody ponadplanowe.*

(Dowód: akta kontroli str. 186)

Kontrolujący zwrócił się do byłego Wójta Gminy Pawłów Ignacego Gierady o wyjaśnienia, zadając takie same pytania jak obecnie pełniącemu funkcję Wójta Markowi Wojtasowi. Ignacy Gierada odpowiedział tak samo jak Marek Wojtas, dodając, że znane mu były stawki jakie ustalił i pobierał zarządca cmentarza.

(Dowód: akta kontroli str. 63-64, 66-67, 69-72)

W planach dochodów budżetowych na lata 2014-2016 nie zaplanowano dochodów z cmentarza komunalnego.

(Dowód: akta kontroli str. 113-130)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że *w budżecie (...) na lata 2014-2016 nie planowano wpływów za miejsca grzebalne, a wpływy z tytułu tej opłaty, były jako ponadplanowe dochody. Nie było zawartej umowy z zarządcą na jej pobór a różnice w wysokości rocznej opłaty za poszczególne lata wynikały z różnych ilości sprzedanych miejsc grzebalnych. Nie było również kontroli dotyczącej poboru opłaty za groby.*

(Dowód: akta kontroli str. 147)

W sprawozdaniach z wykonania dochodów budżetu gminy Pawłów, wpłaty zarządcy były ujmowane w dziale 710 (działalność usługowa), rozdział 71035 (cmentarze), § 0490 (wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych przepisów).

(Dowód: akta kontroli str. 145-146)

W planach wydatków budżetu gminy na 2014 r., dział 710 (działalność usługowa), rozdział 71035 (cmentarze) § 4300 (zakup usług pozostałych) zaplanowano kwotę 2.000 zł. Ostatecznie, zwiększono plan wydatków o kwotę 5.000 zł i po zmianach kwota ta wynosiła 7.000 zł., z przeznaczeniem na wywóz śmieci z cmentarza komunalnego.

(Dowód: akta kontroli str. 97-102)

Z ww. kwoty wydatkowano na wywóz nieczystości stałych z cmentarza komunalnego w Radkowicach 7.289,46 zł., co zostało potwierdzone prawidłowo wystawionymi i opisanymi fakturami.

(Dowód: akta kontroli str. 131-144)

W planach wydatków budżetu gminy na 2015 r, dział 710 (działalność usługowa), rozdział 71035 (cmentarze) § 4300 (zakup usług pozostałych) zaplanowano kwotę 10.000 zł, a po zmianach kwota ta wynosiła 9.800 zł., z przeznaczeniem na wywóz śmieci z cmentarza komunalnego.

(Dowód: akta kontroli str. 103-108)

Z ww. kwoty wydatkowano na wywóz nieczystości stałych z cmentarza komunalnego w Radkowicach 9.589,32 zł., co zostało potwierdzone prawidłowo wystawionymi i opisanymi fakturami.

(Dowód: akta kontroli str. 148-159)

W planach wydatków budżetu gminy na 2016 r, dział 710 (działalność usługowa), rozdział 71035 (cmentarze) § 4300 (zakup usług pozostałych) zaplanowano kwotę 14.000 zł. w tym 4.000 zł na opiekę nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi. Ostatecznie, na cmentarz komunalny zaplanowano 10.000 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 109-112)

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁹, źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów oraz dochody z majątku gminy.

Wójt i skarbnik gminy wyjaśnili, że *wydatki na utrzymanie cmentarza (...) planowane były (...) na podstawie poniesionych wydatków w roku poprzednim i obejmowały koszty wywozu odpadów. Zarządca nie otrzymywał (...) wynagrodzenia wypłacanego przez Urząd Gminy (...).* Ponadto, Wójt poinformował, że *Zarządca koszt swojego utrzymania wliczał w przygotowanie miejsca grzebalnego (wykopania i wymurowania dołu grzebalnego), usługi płatne przez zleceniodawców.*

(Dowód: akta kontroli str. 185-186)

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Wójt Gminy Pawłów.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Organy gminy nie ustaliły zasad finansowania zadania dotyczącego zarządzania i utrzymania cmentarza, nie przekazując środków na jego realizację oraz nie planując i nie realizując dochodów w sposób określony w ustawie o dochodach jst.
2. Rada gminy nie ustaliła zasad planowania dochodów i wydatków budżetowych związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarza, co jest niezgodne z art. 11 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰;
3. Organy gminy nie ustaliły wysokości stawek opłat za świadczenie usług cmentarnych, co jest niezgodne z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej³¹;
4. Gmina, nie ustaliła zasad i terminów rozliczania się zarządcy cmentarza z tytułu pobieranych opłat cmentarnych oraz nie sprawowała kontroli i nadzoru nad prowadzoną przez niego działalnością;

3. Wykonywanie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego.

Opis stanu
faktycznego

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Starachowicach poinformował kontrolującego pismem z 29 lutego 2016 r., że *w czasie kontroli dokonywano oceny stanu sanitarno-technicznego i porządkowego terenu cmentarza, postępowania z odpadami komunalnymi (cmentarnymi), stanu technicznego ogrodzenia oraz kontenerów do gromadzenia odpadów. Ten stan nigdy nie budził zastrzeżeń (...).* Cmentarz był utrzymany w sposób prawidłowy, a do tutejszej stacji nigdy nie wpłynęły żadne skargi dotyczące zarządzania ani utrzymania powyższego obiektu. Do ww. pisma załączono dwa protokoły kontroli cmentarza z 19 listopada 2014 r. i 29 lutego 2016 r., którą przeprowadzono w trakcie postępowania kontrolnego w Urzędzie Gminy Pawłów.

(Dowód: akta kontroli str. 164-174)

Zarządzanie i utrzymanie cmentarza komunalnego świetle art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych jest obowiązkiem gminy.

Wójt Gminy wyjaśnił, że *zarządzanie cmentarzem nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej, ponieważ cmentarz nie stanowi własności gminy Pawłów a w latach objętych kontrolą nie wpłynęła żadna skarga dotycząca zarządzania, utrzymania i prowadzenia przedmiotowego cmentarza.*

²⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 198.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885

³¹ Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236

Ustalone
nieprawidłowości

Organy gminy nie wykonywały ustawowego obowiązku nadzoru i kontroli nad realizacją zadania własnego gminy związanego z zarządzaniem cmentarzem komunalnym, które nieformalnie wykonywał podmiot zewnętrzny.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³², wnosi o:

1. Uregulowanie sytuacji prawnej nieruchomości na której zlokalizowany jest cmentarz;
2. Właściwe prowadzenie, utrzymywanie i zarządzanie cmentarzem;
3. Opracowanie regulaminu cmentarza;
4. Ustalenie zasad dotyczących pochówku osób, w tym także bezdomnych;
5. Ustalenie zasad planowania dochodów i wydatków budżetowych związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarza;
6. Ustalenie wysokości stawek opłat za świadczenie usług cmentarnych;
7. Ustalenie zasad i terminów rozliczania się zarządcy cmentarza z tytułu pobieranych opłat cmentarnych;
8. Zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli nad zarządzaniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

Zdzisław Kałamaga
doradca ekonomiczny

.....
Podpis

.....
Podpis

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.